

## 13. Ulusal Bölge Bilimi - Bölge Planlama Kongresi'nin Ardından

Ayşe Nur ÖKTEN,<sup>1</sup> Betül ŞENGEZER,<sup>1</sup> Yiğit EVREN<sup>1</sup>

Son otuz yılda, gelişmiş Batı ülkelerinde imalat sanayisinin gerilemesine karşılık hizmet sektörünün yükselişi, sermayenin ve işgücünün artan akışkanlığı ve uluslararası dolaşım hızı, işçilerin çalışma koşulları açısından bölgeler arası farkların giderek artması gibi deneyimler bölgesel büyümenin ve gelişmenin yeni bir ışık altında ele alınmasını gerektirdi. Gelişmiş ekonomilerin hızla hizmet sektörüne yönelip imalat sektörünü dünyanın başka bölgelerine kaydırması emek piyasasının işleyişine, yapısına ve geleceğine ilişkin kaygılara yol açtı. İşgücünün niteliksizleştiği, coğrafi olarak farklılaşarak sınıflaştığı öne sürüldü. Bu ve benzeri gözlemleri açıklamak üzere geliştirilen kuramlardan birisi *Yeniden Yapılanma* oldu. *Yeniden Yapılanma* kuramı sanayinin örgütlenmesindeki yapısal değişikliklerin bölgesel sermaye ve işgücü piyasalarını nasıl etkilediğini açıklıyordu (Dawkins, 2003:142). Bu bağlamda, işgücünün kültür ve toplumsal kurumlar gibi yerel özelliklerden kaynaklanan heterojen yapısına dikkat çekiliyor; bu heterojen yapı nedeniyle emek-sermaye ilişkilerinin ve işgücü maliyetlerinin bölgeler arasındaki farklılaşmasına işaret edilerek, işgücünün sanayilerin yer seçimi kararlarındaki rolü eleştirel bir yaklaşımla tartışılıyordu.

Porter (1990) *Yeniden Yapılanma* kuramı içinde tümüyle farklı bir bakış açısı geliştirdi; yarışmacı olabilmek için coğrafi yığılmanın ne denli önemli olduğuna işaret etti ve coğrafi yığılmayı, yarışmacı kapasiteyi arttıran yapısal değişikliklere yol açacak bir örgütlenme gücü olarak değerlendirdi. Aynı dönemde Allen J. Scott (1992) ve Ann Markusen (1996) gibi yazarlar ise esnek üretim örgütlenmelerinin önemi, uzmanlaşmış sanayi yığılmaları içindeki güçlü sosyal ağların yapısı ve bunların mekânla etkileşimi üzerinde durarak ağ tipoloji-

leri geliştirdiler. Öte yandan, Storper (1997) bölgelerin ekonomik gelişmesini organizasyon ve ağ kuramlarına dayanarak açıkladı. Her bölgenin aktörleri arasında oraya özgü konvansiyonlar, enformel örgütlenmeler ve ağ ilişkileri içinde yaratılmış bağımlılık ilişkileri olduğunu; kurumsal düzenlemelerin bu bağımlılık ilişkilerini kolaylaştırdığını ve sürdürülebilir kıldığını savundu.

Ekonomik davranışların kolektif ve toplumsal temellerine verilen önem yeni bir bölgesel gelişme yaklaşımına yol açtı. Bölgesel ekonomik gelişmeye kurumsalcı yaklaşımı açıkladığı makalesinde Amin (1999: 365) hem Keynesgil ekonomi politikası çerçevesindeki firma odaklı, devlet güdümlü ve teşviklere dayalı standartlaştırılmış bölgesel politikaları; hem de tümüyle piyasa mekanizmalarına teslim olan neoliberal yaklaşımı eleştiriyordu. Bu iki politikanın güçlü yanlarını birleştiren yenilikçi bir politika arayışı, üçüncü yol olarak dile getirildi. Baden-Württemberg ya da Emilia-Romagna gibi en tipik özellikleri yerel aktörler arasındaki karşılıklı ekonomik bağımlılık olan, başarılı zengin bölgelerin deneyimlerinden dersler çıkaran bu yaklaşımın temel ilkesi, görece geri kalmış bölgelerin yerel, içsel potansiyellerinin harekete geçirilmesiydi. Kurumsalcı ve 'üçüncü yol'cular bölgelerin yarışmacı olması amacını terk etmiyordu; ancak bunun için, yerel potansiyelleri nedeniyle güçlü olabilecekleri sektörlerde daha verimli ve yenilikçi olmayı öğrenebileceklerini; böylece bu potansiyelleri kendi görelî üstünlüklerine dönüştürebileceklerini savunuyordu. Bu dönemde pek çok araştırmacı ağ teorilerinden ve kurumsal yapılarla ilişkin kavramlardan yararlanarak bölgesel dinamikleri açıklamaya çalıştı.

<sup>1</sup>Yıldız Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Bölge Planlama Ana Bilim Dalı, İstanbul

Bölgesel gelişmeye ilişkin bu yaklaşımlar Marksist yazarlar tarafından; hem kapitalizmin mekansal organizasyonu ile toplumsal işbölümü arasındaki bağlantı; hem de, neoliberalizmin kendi doğası gereği bölgeler arası eşitsizliklerin büyümesine yol açması vurgulanarak eleştirildi. Bu bağlamda, globalleşmeyle birlikte üretimin mekansal örgütlenmesinde ortaya çıkan mekansal farklılaşmaların ve mesafelerin, kapitalistlerin sermaye birikimini kolaylaştıran bir araç olduğu savunuldu. İşgücünün coğrafi farklılaşmasının kapitalizm tarafından bir maliyet avantajı olarak değerlendirilmesinin, bölgeler arasında eşitsizlik yarattığı ileri sürüldü. Federal Almanya’da yaptığı gözlemleri eleştirel yaklaşımla yorumlayan Brenner (2000b: 330), çağcıl bölgeleme ve bölge planlama stratejilerini “teknokrat yüzü neoliberalizm” olarak adlandırıyordu. Bu stratejilerle sınıf çatışmalarının ve bölüşümdeki uzlaşmaz çelişkilerin maskelendiği tanısını koyuyordu. Brenner (2000a) bir başka makalesinde, Lefebvre’in daha 1970’li yıllarda kapitalist globalleşmeyi, *üst üste çakışmış sosyal mekânların çelişkili entegrasyonu, parçalanması, kütuplaşması ve yeniden farklılaşması* olarak tanımlamasının ikinci bin yılın başında ne denli doğrulandığını vurguluyor, eleştirel yaklaşım içinde yeni yöntemler ve politikalar aramak gerektiğini belirtiyordu.

Diğer taraftan kurumsalcı yaklaşımı ve üçüncü yol söylemini de, başta John Lovering (1999) olmak üzere kimi yazarlar yeni bölgecilik olarak adlandırarak çeşitli açılardan eleştirdiler. Eleştirilerin temelinde bölgesel gelişme yaklaşımının tepeden inme ve az gelişmiş ülke ve bölgelere dayatmacı (*one-size fits all*) bir tarzı benimsemiş olması yatıyordu. Lovering’e göre (2001) yeni bölgecilik ekonomik bölgelerin nasıl davrandıklarını anlamaya çalışmak yerine, nasıl davranmaları gerektiğine odaklanan, dahası firma ve piyasa merkezli elitist bir bakış açısını simgeliyordu. Bu noktada söylemin metodolojik açıdan en temel problemi, ekonomik büyüme ile bölgesel kalkınmayı eşdeğer görmesi, Lovering’in deyimi ile “bölgenin gelişmesi” ile “bölgede gelişme” kavramları arasındaki farkı görmezlikten gelmesi idi. Bu sürece paralel olarak, yeni bölgecilik söylemi ekseninde gelişen çeşitli kavramsallaştırma çabaları da eleştirilerden nasibini aldı. Örneğin Porter’ın bölgelerin rekabet gücü bağlamında yeniden keşfederek geliştirdiği “kümelenme reçetesi”, objektif ve ölçülebilir bir çerçevede ele alınmadığı için eleştirildi. Firma sayısı, alan büyüklüğü, yoğunluk ve firmalar arası mesafe gibi fiziksel kümelenme koşullarının bile açıkça tanımlanmaması nedeniyle yeterince inandırıcı bulunmadı.

Türkiye’de, bölgeler arası gelişmişlik farklarının temel bir politika sorunsalı olarak kabul edilmesi Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963) döneminde gerçekleşti. Ancak, bölgeler arası gelişmişlik farklarının ele alınış biçimi, bir başka deyişle, bölgelerin özelliklerine göre farklı bölge planları hazırlanması girişimi, kamu yönetiminin çeşitli katlarında ve siyaset kurumu içinde, özellikle “bölgecilik” söylemi üzerinden üretilen eleştirilere hedef oldu (Mutlu, 2008). Daha sonra gelen plan dönemlerinde her bölge için özelliklerine göre ayrı plan hazırlanması düşüncesinden giderek uzaklaşıldı. Bunun yerine geri kalmışlık sorunu il düzeyinde ele alınarak “kalkınmada öncelikli yöreler” politikası benimsendi (Boratav ve Türkcan, 1993:109). Bu politika ülkenin doğusuyla batısı arasındaki gelişmişlik farklarını bir türlü gideremediği gibi büyük kentlerde sürekli artan sermaye ve nüfus yığılmalarına, bazı bölgelerin ise ıssızlaşmasına yol açtı.

1980’lerde başlayan global neoliberalizm süreci içinde inşa edilen büyüme ve gelişme politikaları bugün pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de toplumsal yaşamın tüm sektörlerine egemen olmuş durumda. Ülkenin kendi koşullarına bağlı olarak biçimlense de neoliberal söylemin mantığı, ilkeleri ve işleyiş kuralları hem merkezi hem de yerel yönetimler tarafından her düzlemde benimsendi. Böylece ekonomik büyüme, yönetimlerin stratejilerindeki en öncelikli hedef haline geldi; kaynaklarını toplumsal kalkınmaya adanmış sosyal devlet kurumları, kaynaklarını en yüksek karlılıkla kullanmaya adanmış yarışmacı işletmelere dönüştü. Globalleşmeyle birlikte gündeme gelen yerelleşme, yerel potansiyellerin zamanında ve yerinde değerlendirilmesi gibi amaçlar liberalizmin yarışmacılık dürtüsüyle birleşince, bu modele uygun topyekûn bir yeniden yapılanma süreci başladı.

Bu yapılanma dinamiği doğrultusunda bölgesel gelişmeye ilişkin yazında da bir yanda bölgesel kalkınma ajanslarının (BKA; resmi olarak yeniden belirlenen adıyla kalkınma ajansları) kurumsal yapı içindeki yeri, amacı ve olası işleyişi; öte yandan sanayinin yapısal değişimi, üretim örgütlenmesinin optimizasyonu tartışıldı. Bu dönemin çalışmalarında sıkça karşımıza çıkan kavramlar yığılmalar, tedarik zincirleri, coğrafi uzmanlaşma, esnek uzmanlaşmaydı; daha sonra yığılmalar içindeki sosyal ağlar; öğrenen bölge, yenilikçi bölge, yarışmacı bölge ve gömülülük kavramları daha sıklıkla yazınımızda yer aldı. Son dönemde, bölgesel gelişmenin kurumsal yapısındaki işleyişin, gelişmemiş bölgelerin öğrenme ve rekabetçi olma şansının, yürürlükteki

politikalarla bölgeler arası farkların azaltılması olasılığının sorgulandığını görüyoruz.

MEGARON'un bu sayısındaki yazılar bölgesel gelişmeyle ilgili yazının içindeki çok katmanlı tartışma dinamizminin ipuçlarını veriyor.<sup>[1]</sup> Bir yanda, son dönemde izlenen bölgesel gelişme politikaları Levent-Levent ve Filiztekin-Çelik'in yazılarında makroekonomik tablo üzerinden tartışılıyor. Şinik ise bölgesel gelişme konusuna kurumsal yapı perspektifinden bakarak, bölgesel kalkınma ajanslarıyla ilgili tartışmaların geldiği son noktanın yönetsel ve hukuksal açıdan bir çözümlemesini yapıyor. Öte yandan Albayrak-Erkut, son dönemin bölgesel gelişme politikalarının araçlarını ve işleyişini irdeliyorlar; rekabetçi bölgesel ekonomiler yaratılabilmesi için öneriler getiriyorlar. Rekabetçilik ilkesine dayanan yeniden yapılanma söyleminin bir uygulama aracı olan kümelenme yaklaşımı ise Karakayacı'nın çalışmasında, bir örnek olay üzerinden tartışılıyor.

Bu çalışmalardan birkaç mesaj okunabilir. İlk olarak, bölgeler arası gelişmişlik ve gelir dağılımı uçurumları temel bir politika meselesi olarak ele alınmalıdır. Bu eşitsizliklere çeşitli açılardan bakılmalıdır. Filiztekin-Çelik'in makalesinde işaret edildiği gibi açıklık sınırının altında yaşayan önemli bir nüfusun artması toplumsal refahın giderek düşmesi sonucunu doğurduğunda, bu durum salt ahlaki bir sorun olmaktan çıkar toplumsal bir sorun olarak karşımıza dikilir. O nedenle, bölgeler arası gelişme farkları hem ekonomik, hem insani, hem de toplumsal bir sorun olarak değerlendirilmelidir.

İkinci mesaj bölgelerin rekabetçi olma şansına ilişkindir. Bölgeler arası gelişmişlik ve gelir farkları gelişme politikaları kapsamında doğrudan hedef alınmalıdır. Günümüzdeki gelişme stratejilerinin temel ögesi olan rekabet gücünün ana bileşenlerinden birisi bölgede yaşayanların yaşam kalitesinin düzeyidir. Bölgeler arası yaşam kalitesi farkları gelir dağılımı parametrelerinden bağımsız olarak düşünülemez. Rekabet gücü açısından bakıldığında, hem gelir dağılımı farkları, hem toplumsal refah düzeyinin düşmesi hem de bunlara bağlı olarak yaşam kalitesinin düşmesi yarışmacı bölgeler yaratma politikasının karşısına çıkmaktadır. Albayrak-Erkut'a göre her bölgenin yapısı, geçmişi, değişim süreci ve bugünkü koşulları iyice anlaşılmalı, her bölgenin kendi dinamiklerinin ölçeğine ve hızına göre farklılaşan gelişme stratejileri üretilmelidir. Bu amaçla, bölgeler arası eşitsizlik çeşitli boyutlarıyla sürekli izlenmeli, ölçülmeli ve değerlendirilmelidir.

Üçüncü mesaj yerel özelliklerin ve eğilimlerin öneme ilişkindir. Karakayacı'nın makalesi bu bağlamda

ipuçları vermekte, yerel toplumsal ağlarla girişimci-yarışmacı potansiyel arasındaki ilişkiyi karşılaştırmalı bir çözümlemeyle ortaya koymaktadır. Bu çalışmada farklı özelliklere sahip sanayi kümeleri yarışmacılık açısından değişik nitelikler sergilemekte, ekonomik performans açısından da farklılaşmaktadır. Dolayısıyla, politika üretkenler farklı bölgelerdeki ekonomik ve toplumsal iç dinamiklerin niteliğini ve yönünü doğru algılamalı; bu bilgileri duyarlılıkla değerlendirme çabası içerisinde olmalıdır.

Dördüncü mesaj, yeni kurumsal yapılanmanın alışılmış kalıpların dışında bir perspektifle değerlendirilmesi, yeni tanımlarla zenginleştirilmesi yönündedir. Bu bağlamda Şinik'in makalesinde yeni liberal, yarışmacı paradigmanın temel kurumlarından birisi olan kalkınma ajanslarının yürürlükte olan yönetim ve hukuk sistemi içinde yarattığı sorunlar ortaya konmaktadır. Daha sonra bu sorunların aşılması ve kalkınma ajanslarının sistem içindeki yerinin anlaşılabilmesi için "hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu" biçiminde bir tanım getirilmektedir.

### Gelecek için

Yeniden yapılanma sorunsalı, planlama ve coğrafya yazınında farklı bir gündemle bir kez daha yer alacak gibi görünüyor. İngiltere'deki son yasal düzenlemelerle ajansların 31 Mart 2012 tarihinde kapatılması ve bazı işlevlerinin ilgili devlet kurumlarına devredilmesi, bazılarının yerine de *yerel girişim ortaklıkları* (YGO, local enterprise partnerships) kurulması kesinleşti.<sup>[2]</sup> Bu adım, ekonomik gelişme ve politikalar bağlamında bölgesel ekonomik perspektiflerin bütünüyle reddedilmesi ve hatta bölge kademesinin ortadan kalkması anlamına geliyor. Kalkınma ajansı şablonunun her bölgeye uygun olmadığını, yetersiz, verimsiz ve bazı yerlerde tümüyle gereksiz olduğunu, gelişmeyi yavaşlattığını ileri süren muhafazakarlar son seçimin sonuçlarıyla birlikte, standartlaştırma, evrensel kalıplara uyum gibi ifadelerle daha merkeziyetçi ve çok daha liberal bir politikaya yöneleceklerinin işaretlerini vermeye başladılar. Çünkü YGO yeni yerelcilik (*new localism*) söylemi

<sup>1</sup> Bu sayıda yer alan yazılar 11-12 Mart 2010 tarihlerinde Yıldız Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nün ev sahipliğinde düzenlenen 13. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi'ne sunulan bildiriler arasından MEGARON yayını kurulu ve kongre düzenleme ekibi tarafından seçildi ve hakem değerlendirmesine alındı. Bu süreçte hakem olarak görev yapan sayın Sedef Akgüngör, Murat Ali Dulupçu, Ayda Eraydın, Gülden Erkut, Günar Evcimen, Ferhan Gezici, Alpay Filiztekin, Ruşen Keleş, Naci Kepkep, Neşe Kumral, Hüseyin Özgür ve Fazıl Sağlam'a teşekkür ediyoruz.

<sup>2</sup> <http://www.allaboutaudiences.com/news/nwda-transition-closure> [Erişim tarihi: 05.04.2011].

içinde yerel yönetimler ile iş çevreleri arasında kurulması öngörülen ortaklıkları ifade ediyor (Bentley, 2011; HMG, 2010). Kuşkusuz bu gelişmeler Avrupa'da olduğu gibi Türkiye'de de değişik tepkilerde yansımaları bulacaktır. Bu noktada İlhan Tekeli'nin Türkiye'de yaşanan paradigma değişikliklerine ilişkin saptama ve eleştirisini anımsamak uygun olabilir: Tekeli (2004) Türkiye'de yaşanan paradigma değişikliklerinin daha başarılı bir teori arayışından çok, dünyada yaşanan dönüşümlere temellendiğini belirtirken, geliştirilen kuramların Türkiye için uygunluğunun yeterince sorgulanmadığı eleştirisini yapıyor. Bu açıdan bakıldığında, Avrupa'daki deneyimleri ve eğilimleri kendi deneyimlerimiz çerçevesinde, eleştirel bir yaklaşımla irdelememiz önem kazanıyor. İngiltere'de başlayan bu yeniden yapılanma süreci karşısında Türkiye'de bölgesel politika yapımcıların ve akademik çevrelerin nasıl bir tavır alacağını yakın bir gelecekte birlikte göreceğiz.

### Kaynaklar

- Amin, A. (1999) An institutionalist perspective on regional economic development, *International Journal of Urban & Regional Research* 23(2), 365-78.
- Bentley, G., Bailey, D. ve Shutt, J. (2011) From RDAs to LEPs: A New Localism? Case Examples of West Midlands and Yorkshire, *Local Economy* (yayın aşamasında).
- Boratav, K. ve Türkcan, E. (ed.) (1993) Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları
- Brenner, N. (2000a) The Urban Question as a Scale Question: Reflections on Henri Lefebvre, *Urban Theory and the Politics of Scale*, *International Journal of Urban and Regional Research* 24(2) 361-78.
- Brenner, N. (2000b) Building 'Euro-Regions' Locational Politics and the Political Geography of Neoliberalism in Post-Unification Germany, *European Urban and Regional Studies* 7(4): 319-45.
- Dawkins, C. J. (2003) Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments, *Journal of Planning Literature*; 18 (2); 131-72.
- [Department for Business, Innovation and Skills Communities and Local Government HM Treasury] (2010) Consultation on the Regional Growth Fund, London.
- Lovering, J. (1999) Theory led by policy: the inadequacies of the 'New Regionalism' (illustrated from the case of Wales). *International Journal of Urban and Regional Research*, 23 (2) 379-95.
- Lovering, J. (2001) The coming regional crisis (and how to avoid it). *Regional Studies*, 35 (4) 349-54.
- Markusen, A. (1996) Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts. *Economic Geography*, 72, 293-313.
- Mutlu, S. (2008) Türkiye'de Bölge Planlama Deneyimleri. Eleştirel Bir Yaklaşım, 3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, "Planlamadan Uygulamaya", 27-28 Kasım 2008, Mersin, s. 227-53.
- Porter, M.E. 1990. *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.
- Scott, A.J. (1992) The collective order of flexible production agglomerations: Lessons for local economic development policy and strategic choice. *Economic Geography* 68 (3) 219-33.
- Storper, M. (1997) *The regional world: Territorial development in a global economy*. New York: Guilford.
- Tekeli, İ. (2004) Bir Bölge Plancısının Çözmeğe Çalıştığı Sorunun Büyüklüğü Karşısında Yaşadığı İç Huzursuzlukları, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Ankara: DPT ve PKÜ, Cilt II, 244-62.